

El poder inteligente en las operaciones de la OTAN

Intelligent Power in NATO Operations

RECIBIDO EL 24 DE JULIO DE 2013 / ACEPTADO EL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013

Francisco RUBIO DAMIÁN

Coronel del Ejército de Tierra Diplomado en Estado Mayor

Resumen: El artículo presenta un estudio sobre la forma en que la OTAN, en su calidad de organización funcional de seguridad, ejerce el poder inteligente, entendido este como la acertada combinación de estrategias de poder duro y blando. Para ello, se analiza el peso relativo que las actuaciones coercitivas, inductivas y de atracción tienen en las operaciones de la OTAN, así como el marco de actuación establecido en su concepto estratégico de 2010. El análisis concluye que la Alianza Atlántica ejerce su influencia conjugando todas las dimensiones que conforman los poderes duro y blando, si bien los integra de forma poco equilibrada. De hecho, son las actividades de naturaleza coactiva las que tienen mayor protagonismo y las aportan un valor añadido a su contribución a la paz y la seguridad mundiales.

Palabras clave: OTAN, poder inteligente, poder blando, poder duro, seguridad, misiones, operaciones, amenazas, capacidades operativas.

Abstract: This article presents a study on the way that NATO, in its role as a functional security organization, exerts smart power, i.e. the successful combination of soft power and hard power strategies. To do this, we analyze, first, the relative weight that coercive and inductive actions, as well as activities of attraction, have on NATO operations, and second, the policy framework established in the NATO Strategic Concept 2010. The analysis concludes that NATO exerts its influence by combining all dimensions of hard and soft powers, although integrating them in an unbalanced way. In fact, the coercive activities in nature play the greatest role and add value to the Alliance's contribution to global peace and security.

Key words: NATO, smart power, soft power, hard power, security, missions, operations, threats, operational capabilities.

Sumario: 1. PLANTEAMIENTOS: EL PODER INTELIGENTE EN LAS OPERACIONES DE LA OTAN. 2. LAS OPERACIONES DE LA OTAN. 2.1. Operaciones en Bosnia y Herzegovina. 2.2. Operaciones en Kosovo. 2.3. Operaciones en Macedonia. 2.4. ISAF en Afganistán. 2.5. Misión de adiestramiento de la OTAN en Irak. 2.6. Operación *Unified Protector* sobre Libia. 3. OTRAS ACTUACIONES EXTERIORES DE LA OTAN. 3.1. Operación de ayuda humanitaria por el terremoto de Pakistán. 3.2. Operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo. 3.3. Apoyo a la Unión Africana. 3.4. Lucha contra la piratería. 3.5. Cuarteles generales de la OTAN en los Balcanes. 4. CONCLUSIONES SOBRE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE LA OTAN. 5. CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN 2010. 5.1. Tareas fundamentales. 5.2. El contexto de seguridad: riesgos y amenazas. 6. EL PODER INTELIGENTE EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 7. ATRACCIÓN, INDUCCIÓN Y COACCIÓN EN LAS OPERACIONES DE LA OTAN. 7.1. Poder blando o de atracción. 7.2. Poder duro: inducción. 7.3. Poder duro: coacción. 7.4. Poder inteligente.

1. PLANTEAMIENTOS: EL PODER INTELIGENTE EN LAS OPERACIONES DE LA OTAN

Las acciones coercitivas, inductivas y de atracción que la OTAN ejecuta en sus actuaciones exteriores, constituyen las opciones que emplea la Alianza Atlántica para el ejercicio del poder inteligente. El presente artículo sostiene que la OTAN dispone de las capacidades necesarias para ejercer su influencia de forma integral, conjugando todas las dimensiones que conforman los poderes duro y blando en las relaciones internacionales. Para conseguirlo lleva a cabo actividades de muy diversa naturaleza, si bien las de carácter coactivo tienen un gran protagonismo y, sobre todo, aportan un valor diferenciador a su proyección exterior. Este hecho no ha impedido a la Alianza desarrollar otros marcos de actuación refrendados por la aprobación en 2010 de su actual concepto estratégico.

El artículo toma en consideración las actuaciones exteriores de la OTAN y los elementos más relevantes del Concepto Estratégico, muy particularmente las tareas fundamentales, los riesgos y las amenazas. El análisis de los factores anteriores permite concluir que el potencial de la OTAN para implementar estrategias de poder inteligente es todavía limitado, si bien está en condiciones de corregir esta carencia a través de la explotación de sus valores y la promoción de actividades de recompensa.

2. LAS OPERACIONES DE LA OTAN

La OTAN, que no había empleado la fuerza militar en ningún enfrentamiento durante la Guerra Fría, pasó a ejercer un papel cada vez más resolutivo en el nuevo orden mundial surgido tras el colapso de la Unión Soviética. La crisis de los Balcanes a mediados de los noventa puso de manifiesto cuál iba a ser su nuevo rol como principal actor global de seguridad. Para comprender cómo ha llegado a ocupar tan destacado lugar, es imprescindible analizar las principales actuaciones exteriores de la OTAN.

2.1. *Operaciones en Bosnia y Herzegovina*

Además de la operación de vigilancia aérea *Sky Monitor*, entre 1992 y 2004 la OTAN lideró cuatro operaciones de paz en Bosnia y Herzegovina (B-H). La operación *Deny Flight* aseguró el bloqueo aéreo y facilitó el apoyo aéreo a mi-

sión de las Naciones Unidas UNPROFOR; la operación aérea *Deliberate Force* forzó el fin de la violencia serbia en B-H, obligando a Milosevic a firmar el Acuerdo de Paz de Dayton; la *Implementation Force* (IFOR) apoyó la aplicación de dicho acuerdo; y finalmente, la *Stabilization Force* (SFOR) logró mantener un entorno seguro en el país. En diciembre de 2004 la SFOR fue relevada por la misión de la Unión Europea EUFOR (Operación *Althea*). En la actualidad, la Alianza mantiene en Bosnia y Herzegovina un Cuartel General militar (NHQ-Sa) para asistir al Gobierno nacional en la reforma de sus estructuras de defensa.

- *Operaciones Sky Monitor, Deny Flight y Deliberate Force*

En octubre de 1992, en plena Guerra de los Balcanes, la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 781 prohibió los vuelos militares ajenos a UNPROFOR en el espacio aéreo de Bosnia y Herzegovina, para cuya vigilancia la OTAN lanzó la operación *Sky Monitor*. Sin embargo, las continuas infracciones detectadas por la Alianza¹, provocaron que en abril de 1993 el Consejo de Seguridad adoptara la Resolución 816.

La nueva resolución creaba una zona de exclusión aérea (NFZ) para todos los vuelos no autorizados por UNPROFOR en el mismo espacio aéreo. Para asegurar la NFZ, en abril de 1993 la OTAN lanzó la operación de apoyo aéreo *Deny Flight*, cuyos resultados sobre el terreno no estuvieron a la altura de las previsiones aliadas. De hecho, la evolución de la guerra provocó que en 1995 la Alianza lanzara la operación *Deliberate Force* con la finalidad de reducir la capacidad del ejército serbobosnio para atacar las zonas seguras y las fuerzas de las Naciones Unidas.

El rápido éxito de *Deliberate Force* facilitó que en diciembre de 1995 los presidentes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia firmaran, en la Conferencia de Paz de París, el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, conocido como Acuerdo de Dayton. Al día siguiente, el Consejo de Seguridad anuló el mandato de UNPROFOR y creaba la fuerza de aplicación IFOR (RCSNU 1031). En consecuencia, en diciembre se transfirió la autoridad de *Deny Flight* a la nueva operación *Decisive Endeavor*, como parte de la operación global *Joint Endeavor* de apoyo a la recién creada IFOR.

¹ Informes del Secretario General de NNUU: S/24783, S/24810, S/24840, S/24870, S/24900S Y Add.1 a 31, y cartas S/25443 y S/25444.

En la operación *Deny Flight* participaron 4.500 militares de 12 países aliados y se realizaron 100.420 salidas. Durante la última semana de operaciones las aeronaves disponibles fueron 239, mientras que en la operación *Deliberate Force* se emplearon 500 aeronaves.

- *IFOR – Operación Joint Endeavour*

La IFOR se estableció, de diciembre de 1995 a diciembre de 1996, con la finalidad de implementar los aspectos militares del Acuerdo de Dayton (RCS-NU 1031). En particular, debía colaborar con las partes en el cese de hostilidades, la separación de fuerzas, la transferencia de áreas entre entidades y la retirada de fuerzas a las zonas asignadas (Anexo 1-A, arts. II y IV). Estos cometidos, junto con el control de la línea de separación entre entidades y la inspección de depósitos de armas pesadas y equipo, se asignaron a la operación *Joint Endeavour* de la IFOR. El éxito de la operación creó rápidamente el entorno adecuado para la implementación de los aspectos civiles del Acuerdo, muy en particular para la preparación de las elecciones de 1996. Finalizadas estas, se dieron por alcanzados los objetivos militares del Acuerdo, aunque quedaba mucho por hacer en el plano civil. Por lo tanto, la OTAN decidió continuar favoreciendo el establecimiento de un entorno seguro, para lo que se elaboró un plan de consolidación civil que debería apoyarse en una Fuerza de Estabilización.

La IFOR empleó unos 80.000 militares de 32 países (14 de la OTAN), de los que aproximadamente 54.000 desplegaron en Bosnia y Herzegovina. El resto lo constituyeron fuerzas de apoyo y reserva estacionadas en Alemania, Croacia, Hungría, Italia y el Adriático. Al contrario de lo ocurrido con UNPROFOR –que operó en un ambiente de seguridad problemático– la credibilidad del despliegue de la IFOR le permitió desarrollar sus cometidos en un contexto mucho más seguro.

- *SFOR – Operaciones Joint Guard y Joint Forge*

La Fuerza de Estabilización (SFOR) relevó a la IFOR en diciembre de 1996 y ocho años después fue a su vez relevada por la fuerza de la Unión Europea EUFOR. El Consejo para la Implementación de la Paz aprobó en diciembre de 1996 un Plan de Acción para la consolidación civil con un amplio campo de actuación: estabilización, derechos humanos, crímenes de guerra, democratización, refugiados y desplazados, libertad de movimientos, policía, elecciones, economía, educación, medios de comunicación, reconstrucción, Banco Cen-

tral, desminado, reconciliación, fronteras y área de Brcko. En la Conferencia se consideró que para poder aplicar el plan era de vital importancia conseguir un entorno seguro, por lo que aceptaron el ofrecimiento de la OTAN para aportar la fuerza de estabilización que sustituyera a la IFOR.

La ONU respaldó la idea y mediante la RCSNU 1088 (1996) autorizó el despliegue de la SFOR como sucesora jurídica de la IFOR. Sus cometidos específicos fueron: disuadir y prevenir el resurgimiento de las hostilidades o nuevas amenazas a la paz; crear un clima que propiciara el avance del proceso de paz y proporcionar apoyo selectivo a las organizaciones civiles.

Próximo a concluirse el primer mandato de la SFOR, previsto para 18 meses (Operación *Joint Guard*), el Alto Representante en Bosnia y Herzegovina remitió al Consejo de Seguridad un informe de situación y progreso en el que se destacaba la vital importancia de la operación militar para el éxito de la misión civil². Como consecuencia, el CSNU aprobó la Resolución 1174 (1998) que prorrogaba el mandato de la SFOR, reforzando y remarcando su autorización para la ejecución de acciones coercitivas con la finalidad de obligar, en su caso, a las partes a cumplir con lo establecido en los términos del Acuerdo de Paz (Operación *Joint Forge*).

En el contingente inicial de la SFOR participaron unos 32.000 soldados de 33 países (18 de la Alianza), lo que significó una drástica reducción respecto del de la IFOR. La progresiva mejora en la seguridad hizo que la SFOR modificara la postura operacional, disminuyera su presencia y ajustara sus cometidos, manteniendo la misión principal. Así, el contingente se redujo a 12.000 soldados en 2003 y a 7.000 en 2004. Del mismo modo, en 2002 los sectores inicialmente ocupados por Divisiones Multinacionales redujeron su entidad a Brigadas Multinacionales y en 2004 a Agrupaciones Tácticas. Sin embargo, se mantuvo el nivel de compromiso de las reservas estratégicas y operacionales, es decir, de las unidades nacionales estacionadas en sus países en situación de alta disponibilidad de los comandantes operacional y estratégico para desplegar en Bosnia y Herzegovina en beneficio de la SFOR (*Over the Horizon Forces*).

■ *Conclusión de las operaciones en Bosnia y Herzegovina*

Bosnia y Herzegovina fue el primer teatro de operaciones de la OTAN, donde inició sus intervenciones exteriores, realizó sus primeras acciones de

² Informe del Alto Representante de 9 de abril de 1998 (Doc. S/1998/314).

combate y, durante más de once años, sostuvo operaciones de diversa índole que siguieron un proceso de evolución característico. En una fase inicial se llevaron a cabo acciones militares no coercitivas de control, obtención de información y elaboración de inteligencia (*Sky Monitor*). Poco después se lanzaron operaciones aéreas de combate (*Deny Flight* y *Deliberate Force*). A continuación se estableció la IFOR, primer despliegue de una fuerza terrestre de la OTAN, muy potente en términos de mandato y efectivos. Por último, la SFOR materializó un importante cambio en la postura operacional de la fuerza, con un mandato igual de robusto, pero con menor presencia sobre el terreno y con objetivos dirigidos a la reconstrucción. A esta continua adaptación de los cometidos a la evolución de la situación, se añaden otras características relevantes de las operaciones de la Alianza en B-H, como son:

- La capacidad de la Alianza para catalizar un alto nivel de compromiso de la comunidad internacional.
- El importante y sostenido despliegue de medios humanos y materiales, lo que significó un gran esfuerzo económico y de personal.
- Con excepción de la operación inicial de control del espacio aéreo *Sky Monitor*, todas las operaciones de la OTAN en B-H actuaron bajo el Capítulo VII de la Carta de las NNUU (acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión).
- La complejidad del mandato y cometidos, que incluyeron actividades ejecutivas muy diversas y, en ocasiones, complejas y de riesgo.
- En B-H la Alianza llevó a cabo sus primeras operaciones aéreas y su primer despliegue terrestre.
- La valoración de la seguridad en B-H fue evolucionando desde una situación de riesgo para el contingente a otra de calma y estabilidad.
- La relativa sencillez del despliegue terrestre, debido a la escasa oposición y a la proximidad geográfica de gran parte de los países contribuyentes.
- La larga duración de la misión, que requirió sucesivas ampliaciones del mandato.

En definitiva, en Bosnia y Herzegovina la OTAN demostró que podía ser un socio fiable, si no el único, de la comunidad internacional para enfrentarse a situaciones de crisis que necesitasen desplegar capacidades militares resolutivas bajo una dirección política con alto grado de determinación. En efecto, ante la incapacidad de la Unión Europea para hacerse cargo entonces de ningún tipo de operación de naturaleza coactiva, ni siquiera al otro lado de

sus fronteras, la transferencia de autoridad de la UNPROFOR (ONU) a la IFOR (OTAN) supuso un cambio sustancial en la actitud de la fuerza para desempeñar sus cometidos. La Alianza lideró la primera operación de imposición de la paz en B-H con sólidas reglas de enfrentamiento y una cadena de mando bien definida. Su rápido éxito permitió establecer una misión de estabilización (SFOR) más duradera, pero con menor presencia militar, que se fue reduciendo hasta que la Unión Europea estuvo en condiciones de hacerse cargo de las operaciones (EUFOR).

2.2. Operaciones en Kosovo

La tensa situación en Kosovo iniciada en 1989 con la supresión de su autonomía y la agudización de la política anti albanesa de Milosevic, fue deteriorándose hasta alcanzar niveles inasumibles para la comunidad internacional. Aunque la Liga Democrática de Kosovo de Ibrahim Rugova pretendía alcanzar la independencia del territorio por medios pacíficos, la violencia ejercida por las fuerzas gubernamentales fue un excelente caldo de cultivo para la creación en 1997 del Ejército de Liberación de Kosovo, organización que emprendió una campaña de atentados contra los intereses yugoslavos. La situación se deterioró hasta el punto de provocar una escalada de violencia con el resultado de cientos de muertos y miles de desplazados y refugiados de etnia albanesa.

En 1998, el nivel alcanzado por la crisis provocó la intervención diplomática del Grupo de Contacto y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el respaldo de la OTAN, lo que acabó propiciando un breve alto el fuego, roto por el ejército yugoslavo en noviembre. Sin embargo, la insistencia de la comunidad internacional y la amenaza de intervención armada de la OTAN convencieron al Presidente Milosevic para aceptar una tregua y participar en las conversaciones de paz de Rambouillet (Francia). En marzo de 1999, ante la gravedad de la situación humanitaria, el fracaso de las conversaciones y la ruptura de la tregua, la OTAN lanzó, sin que mediara mandato de la ONU, la operación *Allied Force* de bombardeo aéreo contra la República Federal de Yugoslavia. En junio, finalizada la campaña aérea y aceptado el plan de paz del representante de la Unión Europea Martti Ahtisaari, la Alianza Atlántica se hizo cargo de la fuerza internacional de seguridad que ocupó Kosovo (KFOR), esta vez bajo mandato de la ONU, con la finalidad de detener la situación generalizada de violencia y el consiguiente desastre humanitario. Después de que en febrero de 2008 la Asamblea de Kosovo declarara unilateralmente su

independencia, la OTAN permaneció en el territorio, adaptando sus cometidos a la nueva situación, pero amparándose, de forma discutible, en la misma resolución que le autorizó a desplegar la KFOR en 1999 (RCSNU 1244).

- *Operación Allied Force*

Tras el fracaso de las conversaciones de Rambouillet, entre marzo y junio de 1999 la OTAN lanzó una intensa campaña de bombardeo aéreo que logró que Milosevic consintiera en retirar sus fuerzas y aceptara la presencia militar internacional en Kosovo; fue el principio del último acto del desmembramiento de lo que quedaba de Yugoslavia. La operación *Allied Force* se desarrolló en 3 fases: la primera tenía como finalidad alcanzar un grado de superioridad aérea que permitiera realizar el resto de la operación con un nivel de riesgo asumible; la segunda fase se centró en la neutralización de la capacidad operativa de las fuerzas del ejército yugoslavo sobre Kosovo; la tercera y última fase se dirigió contra objetivos tácticos y estratégicos en todo el territorio yugoslavo.

Los entonces 19 miembros de la OTAN participaron en la operación *Allied Force*. Las fuerzas aéreas aliadas comenzaron la campaña con 334 aviones, que fueron incrementando paulatinamente hasta rondar 1000 aeronaves en el momento de máximo esfuerzo. En total se efectuaron unas 38.000 salidas, casi todas lanzadas desde la base de Aviano (Italia) y desde plataformas navales en el Adriático. La resistencia yugoslava y la limitada efectividad de los bombardeos hicieron que la OTAN se planteara la posibilidad de lanzar una intervención terrestre, opción que fue desechada por falta de acuerdo político.

- *KFOR – Operación Joint Guardian*

Tras el éxito de *Allied Force* y la firma del Acuerdo Militar Técnico de Kumanovo (Macedonia), la RCSNU 1244 (1999) autorizó el despliegue de la Kosovo Force (KFOR). Este mandato, que a pesar de los cambios institucionales en Kosovo sigue en vigor, obra en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La Resolución encomendó a la OTAN la misión de evitar que se reanudaran las hostilidades, además de los cometidos de desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo, establecer un entorno seguro, mantener el orden público, supervisar el desminado, apoyar y proteger la presencia internacional civil y vigilar las fronteras.

Hasta la declaración unilateral de independencia en 2008, los cometidos de la KFOR incluyeron, además de lo explícitamente relacionado en la reso-

lución 1244, actividades de reconstrucción, asistencia sanitaria, protección de las minorías étnicas, protección del patrimonio cultural y religioso, interdicción del contrabando de armas, destrucción de armamento y apoyo al establecimiento de instituciones civiles, del orden público, del sistema judicial, del proceso electoral, etc. El 12 de junio de 2008, tres días antes de que entrara en vigor la Constitución kosovar, y sin que mediara modificación del mandato de la ONU, la OTAN decidió por su cuenta asumir nuevos cometidos para colaborar en el desarrollo de Kosovo como Estado. En concreto, se determinó que la KFOR se implicara en la formación de una nueva estructura de seguridad que sustituyera al Cuerpo de Protección de Kosovo (KPC). Desde 2009, esta estructura está formada por la Fuerza de Seguridad de Kosovo (KSF) bajo la dependencia ministerial.

Inicialmente, la KFOR desplegó unos 50.000 soldados aportados por miembros de la OTAN, países asociados y terceros países. La mejoría en la situación de la seguridad permitió que en 2002 se iniciara la reducción paulatina del esfuerzo militar internacional, de manera que en la actualidad (julio de 2013) la KFOR dispone, sin contar las reservas operacionales, de menos de 5.000 soldados procedentes de 31 países, prácticamente la décima parte del despliegue inicial. Este contingente se corresponde con la adaptación a una *presencia disuasoria*, materializada en una fuerza más pequeña, pero más flexible y con mejores capacidades de inteligencia.

■ *Conclusión de las operaciones en Kosovo*

Las operaciones de la OTAN en Kosovo confirmaron a la Alianza Atlántica como actor internacional insustituible en la ejecución de acciones resolutorias a corto, medio y largo plazo, ante crisis en las que otras organizaciones se han mostrado inoperantes. Por una parte, la operación *Alied Force* se lanzó ante la falta de capacidad resolutoria de la comunidad internacional para hacer frente a una situación de desastre humanitario transmitida en directo a todo el mundo por los medios de comunicación. Por otra parte, la KFOR ha desarrollado sus cometidos con éxito en un entorno que en sus comienzos fue parcialmente hostil y con evidentes problemas de seguridad. Como en Bosnia y Herzegovina, la progresiva mejora del contexto de seguridad facilitó la realización de actividades de asistencia humanitaria primero y de apoyo al desarrollo institucional y social después. De hecho, las dos principales características de la intervención de la OTAN en Kosovo han sido la rápida ejecución de una acción determinante y la capacidad de adaptación

a las cambiantes circunstancias de la misión. Otros elementos que han caracterizado estas operaciones son:

- La operación *Allied Force* se desencadenó en una flagrante situación de desastre humanitario en la que no se vislumbraba opción alguna de alcanzar un acuerdo de resolución ejecutiva del Consejo de Seguridad. En estas circunstancias, la OTAN lanzó la campaña aérea contra Yugoslavia sin mandato de las Naciones Unidas.
- La falta de mandato redujo la capacidad inicial de la Alianza para sumar compromisos y apoyos internacionales, inferior a la manifestada en las operaciones desarrolladas en Bosnia y Herzegovina.
- La guerra de la información paralela a la operación *Allied Force* puso a la OTAN en serios apuros para explicar los errores en la designación de objetivos, los daños colaterales y los derribos de sus aeronaves.
- La falta de estrategia de salida incrementa notablemente la perdurabilidad de la misión, lo que supone un gran esfuerzo económico y de personal.
- Las operaciones han sido de naturaleza impositiva y cuando han contado con autorización del Consejo de Seguridad han operado bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.
- La complejidad del mandato y los cometidos han obligado a la OTAN a realizar actividades ejecutivas muy diversas y de riesgo.

En definitiva, Kosovo ratificó la capacidad de la OTAN para ejecutar una amplia gama de operaciones militares resolutivas, incluyendo acciones ofensivas, de ocupación, de asesoramiento, de ayuda humanitaria y de reconstrucción. La campaña aérea, con todos sus errores, acabó obligando a las autoridades yugoslavas a aceptar un acuerdo que puso fin a una situación de desastre humanitario sin precedentes en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Como en Bosnia y Herzegovina, la Alianza Atlántica volvió a liderar una operación de imposición de la paz con sólidas reglas de enfrentamiento y una cadena de mando bien definida. Sin embargo, la operación *Allied Force* puso de manifiesto muchas carencias y limitaciones de la OTAN, principalmente en la gestión de la información y en el empleo del poder aéreo con estándares políticos.

2.3. Operaciones en Macedonia

La crisis en Kosovo acabó afectando seriamente a Macedonia, en parte debido a los flujos de refugiados, pero sobre todo, por las actividades violentas

de grupos guerrilleros de etnia albanesa. En agosto de 2001, representantes de los partidos eslavos y albaneses de Macedonia firmaron el Acuerdo de Paz de Ohrid, que fue aceptado por las fuerzas guerrilleras. El acuerdo reconocía ciertos derechos para los ciudadanos macedonios de etnia albanesa, pero estipulaba también el desarme de la guerrilla. Para apoyar la aplicación del acuerdo y en respuesta a las peticiones del Presidente macedonio Trajkovski, la OTAN desplegó tres operaciones de forma sucesiva entre agosto de 2001 y marzo de 2003.

- *Operación Essential Harvest*

La primera operación, *Essential Harvest*, se estableció el 22 de agosto de 2001, desarrollando sus actividades hasta el 27 de septiembre, cuando fue sustituida por la operación *Amber Fox*. Su cometido, llevado a cabo con unos 3.500 militares, consistió en colaborar con las autoridades locales en la desmilitarización de la guerrilla albanesa Ejército de Liberación Nacional (NLA) y en el desarme de otros grupos extremistas. Es de destacar que en esta ocasión la OTAN estableció como condición previa para su despliegue, que se alcanzase un acuerdo político entre las partes y que cesaran las hostilidades.

- *Operación Amber Fox*

El 27 de septiembre de 2001 la OTAN puso en marcha la operación *Amber Fox*, con un mandato inicial de tres meses que acabó ampliándose hasta el 15 de diciembre de 2002. Aunque relevó a la operación *Essential Harvest*, sus cometidos fueron muy diferentes, ya que debía proporcionar protección a los monitores de la UE y de la OSCE encargados de supervisar la aplicación del acuerdo de paz de Ohrid. La Alianza Atlántica empleó 700 militares que reforzaron a los 300 que ya tenían su base en el país.

- *Operación Allied Harmony*

Cumplidos los objetivos de la operación *Amber Fox*, la OTAN y las autoridades locales consideraron que todavía era necesaria una presencia militar internacional en Macedonia que minimizara los riesgos de desestabilización. La Alianza Atlántica decidió, por tanto, mantener su apoyo al gobierno macedonio desarrollando una actividad operativa y otra de asesoramiento.

La operación *Allied Harmony* se hizo cargo de la actividad operativa, cuya finalidad fue materializar el compromiso de la OTAN con el proceso de reconciliación, manteniendo una presencia militar capaz de disuadir el resur-

gimiento de la violencia, además de continuar apoyando a los monitores internacionales. La actividad de asesoramiento militar a las autoridades locales se centró en la reforma del sector de la seguridad, el control de fronteras, la interdicción del contrabando, el adiestramiento, la organización y las relaciones con la OTAN.

La mejoría de la seguridad aconsejó reducir la presencia militar operativa de la OTAN, por lo que se decidió, primero, reducir la fuerza de la operación de 700 a 450 soldados y, más adelante, relevar *Allied Harmony* por la operación Concordia de la UE (marzo de 2003). Mientras tanto, el NATO Headquarters Skopje seguiría haciéndose cargo de las actividades de asesoramiento militar.

■ *Conclusión de las operaciones en Macedonia*

Las operaciones de la OTAN en Macedonia fueron una prolongación de las de Kosovo. De hecho, el conflicto kosovar se caracterizó por la tendencia a contagiar la crisis en zonas limítrofes con importante presencia albanesa (Macedonia, valle del Presevo, Montenegro y la propia Albania). En la comunidad internacional se veía con preocupación que la crisis se extendiera hasta las puertas de la OTAN y la Unión Europea (Grecia), por lo que se consideró ineludible una acción temprana que evitara la escalada de tensión. Por lo tanto, estas operaciones sirvieron a la OTAN para atajar la expansión del conflicto, demostrar la globalidad de sus acciones en los Balcanes y reforzar la cooperación con la UE y la OSCE. Además, permitió desplegar Concordia, la primera operación militar de la Unión Europea, ejecutada con el apoyo de la Alianza.

En definitiva, las operaciones de la OTAN en Macedonia no resultaron complejas ni onerosas, pero fueron determinantes para constreñir el conflicto en los Balcanes a unas dimensiones asumibles por la comunidad internacional. Con excepción de la presencia permanente del NATO Headquarters Skopje, desde el punto de vista estratégico estas misiones no aportaron gran cosa al desarrollo de las operaciones de la Alianza.

2.4. *ISAF Afganistán*

La Resolución del Consejo de Seguridad 1386 (2001) autorizó el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), cuyo mando originalmente fue rotando cada seis meses entre distintos países, hasta que en agosto de 2003 la OTAN se hizo cargo de la misión. Acorde con la duración de cada rotación, los dos primeros mandatos tuvieron una vigencia

semestral (Resoluciones 1386 y 1413) y desde diciembre de 2002 el mandato se ha ido prorrogando anualmente con otras tantas resoluciones. En 2003 la RCSNU 1510 amplió el mandato, tanto en el ámbito geográfico («fuera de Kabul y sus alrededores»), como en el de las organizaciones beneficiarias («otro personal civil internacional dedicado en particular a operaciones humanitarias y de reconstrucción»). Además, incluye a la «Coalición que lleva a cabo la Operación Libertad Duradera», liderada por los Estados Unidos, entre las organizaciones con las que la ISAF debe trabajar «en estrecha consulta».

La autorización de despliegue concedida por la ONU dio respuesta a la petición expresada en el Acuerdo de Bonn (2001) para permitir el despliegue de una fuerza internacional que ayudase a mantener la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, y que pudiera extender gradualmente su zona de actuación a otras zonas de Afganistán. Por lo tanto, la finalidad última de la ISAF consiste en contribuir a extender la autoridad del gobierno de Afganistán y crear un entorno que permita el funcionamiento democrático de las instituciones y el establecimiento del Estado de Derecho. La misión se centra en evitar que el país vuelva a convertirse en santuario terrorista, en proporcionar seguridad y en contribuir a un mejor futuro para el pueblo afgano.

Por lo tanto, uno de los objetivos de la ISAF es promover el desarrollo y reconstrucción del país a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT), pequeñas unidades que disponen de componentes civil y militar con múltiples capacidades. Otro de sus objetivos es el establecimiento de unas fuerzas de seguridad afganas capaces y responsables, para lo que se crearon los Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace (OMLT). La dificultad de este cometido radicaba en la precaria situación de la seguridad, en la actividad de la insurgencia y en la inexistencia de tejido institucional estatal. En 2009 se optó por repetir el modelo seguido en Irak y se creó la Misión de Adiestramiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A) bajo la dependencia del Comandante de la ISAF, con el cometido de desarrollar las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF) a través de programas de reclutamiento, adiestramiento y creación de unidades.

Después de varios cambios de estrategia en los que la dimensión política y civil de la actuación internacional ha ido ganando o perdiendo protagonismo, en los últimos años se ha implantado una estrategia de salida para transferir la responsabilidad en materia de seguridad a las autoridades nacionales y permitir la retirada de las fuerzas internacionales, en un proceso que, de cumplirse las condiciones previstas, finalizará en 2014.

La ISAF ha llegado a desplegar más de 132.000 soldados de 48 países de todas las partes del mundo. Este contingente tan numeroso fue consecuencia de la nueva estrategia, para la que resultaba imprescindible reforzar la seguridad y acelerar la instrucción y adiestramiento de las fuerzas de seguridad afganas.

■ *Conclusión de las operaciones en Afganistán*

Afganistán constituye el mayor compromiso operativo de la OTAN hasta la fecha y donde se juega la confirmación de su prestigio como actor internacional de seguridad. Excluidas las coaliciones lideradas por EEUU con ocasión de las guerras del Golfo y de Irak, desde el final de la Segunda Guerra Mundial ninguna organización internacional ha sido capaz de desplegar en un teatro de operaciones tal cantidad de capacidades militares resolutivas.

Solo la importancia política y estratégica de Afganistán y la magnitud del esfuerzo desarrollado por la comunidad internacional serían motivos suficientes para considerar a la ISAF una misión única para la OTAN y determinante en la evolución de sus intervenciones exteriores. Sin embargo, existen otras características que distinguen esta operación:

- La ISAF es una misión de larga duración. De cumplirse las previsiones, la operación habrá durado trece años, once de ellos bajo la dirección de la OTAN. Aun así, durante un largo periodo seguirá siendo necesaria la presencia de organizaciones internacionales, incluida la OTAN.
- Es la primera intervención armada de la Alianza fuera de Europa y, más concretamente, fuera de los Balcanes.
- Como en los casos de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Libia, la OTAN se hizo cargo de la ISAF para solucionar cuestiones complejas inabordables por ninguna otra organización. En concreto, se necesitaba adoptar un procedimiento fiable de liderazgo de la operación, desarrollar actividades más complejas y ampliar el despliegue a todo el territorio afgano.
- La ISAF ha ido aplicando, con resultados dispares, diferentes estrategias en función de la evolución de la situación en el teatro de operaciones y de la cambiante coyuntura política en los países líderes de la Alianza.
- La dificultad de la operación ha evidenciado ciertas carencias de la Alianza Atlántica que en anteriores misiones no se manifestaron de forma tan clara. Especialmente graves han sido las limitaciones de la organización en materia de generación de fuerzas, disponibilidad de capacidades críticas, preparación de contingentes y despliegue estratégico.

En definitiva, en Afganistán la OTAN ha vuelto a demostrar su determinación política, su potencial para aunar voluntades a nivel internacional y su capacidad resolutive en escenarios complejos. Ha sido capaz de aplicar y sostener a largo plazo un gran esfuerzo humano, organizativo, económico y material sin el cual no se hubieran alcanzado los objetivos del mandato. Cuando finalmente la ISAF transfiera la responsabilidad de la seguridad a las autoridades afganas en las condiciones previstas, la OTAN habrá concluido con relativo éxito la más difícil de sus intervenciones exteriores.

2.5. Misión de adiestramiento de la OTAN en Irak

La Misión de Adiestramiento de la OTAN en Irak (NTM-I) se creó en 2004 a petición del Gobierno Provisional de Irak en virtud de las disposiciones de la RCSNU 1546 (2004). En la Cumbre de Estambul (2004) los aliados superaron algunas de sus diferencias sobre la política en relación con Irak y decidieron participar en el desarrollo de las fuerzas de seguridad iraquíes. El resultado fue la creación de la NTM-I con el objetivo de colaborar con el gobierno nacional y con la fuerza de la coalición internacional liderada por los Estados Unidos, apoyando a las Fuerzas Armadas y a la Policía Federal en la organización de sus estructuras de mando y control, en la profesionalización de su personal, en el desarrollo de la doctrina y en la formación especializada en países de la OTAN. La estrategia en Irak tiene previsto modificar el papel de formador de la Alianza para convertirse en mentor de los formadores locales y, en última instancia, crear las condiciones para que Irak asuma la formación, organización y dirección de sus fuerzas de seguridad de forma autónoma. En la actualidad, la NTM-I actúa en estrecha coordinación con la misión norteamericana Deputy Commanding General Advising and Training (DCG A&T), hasta el punto de que el comandante de ambas misiones es la misma persona.

Hasta el momento, 23 países aliados y un socio del EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council) han contribuido a la NTM-I, que en la actualidad cuenta con un contingente de 170 provenientes de 13 Estados miembros y Ucrania (EAPC) operando desde cuatro localizaciones en las proximidades de Bagdad.

Existen evidentes riesgos al operar en Irak en estrecho contacto con las fuerzas armadas y policiales del país. Para minimizarlos, además de adoptar las medidas de seguridad al uso, la NTM-I ha procedido de la siguiente mane-

ra: primero, empleando el mínimo personal posible; segundo, organizando su despliegue al amparo de la cobertura aportada por la fuerza internacional y sin alejarse de la capital; y tercero, dividiendo la fuerza en cuatro localizaciones separadas.

La NTM-I es otra misión de largo recorrido. El bajo nivel de esfuerzo y los cometidos, orientados a la formación, el asesoramiento y la tutoría, simplifican el mandato, siempre que se mantenga la voluntad política. Constituye, además, un cambio radical en la dinámica de las intervenciones exteriores de la Alianza. Los principales elementos que hacen de la NTM-I una misión peculiar son:

- No es una operación, sino una misión de apoyo relativamente pequeña; sus objetivos no se orientan ni al combate, ni a la imposición, ni siquiera a la presencia militar.
- Por primera vez, la OTAN ejerce un papel secundario, casi testimonial, en un teatro de operaciones.
- Se trata de la segunda intervención de la Alianza fuera de los Balcanes.
- Su escasa repercusión mediática es una excepción para la OTAN.

En definitiva, la NTM-I es una misión que, con escaso esfuerzo, ha ampliado los horizontes de actividad de la Alianza, ha facilitado el desarrollo de una futura relación estable entre la OTAN e Irak y ha suavizado las diferencias de los aliados en relación con la intervención internacional en Irak.

2.6. *Operación Unified Protector sobre Libia*

El 31 de marzo de 2011 la OTAN tomó el control de las operaciones militares internacionales en Libia, desarrolladas bajo el mandato de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 y 1973, con la finalidad de proteger al personal civil bajo amenaza de ataque. Inicialmente, *Unified Protector* tuvo tres áreas de actuación diferenciadas: embargo de armas, zona de exclusión aérea (NFZ) y acciones de protección de la población civil. Más adelante se añadió la protección del suministro de la ayuda humanitaria. Los componentes aéreo y naval de la operación desarrollaron una actividad continuada de intensidad media-alta que implicaba el despliegue de una veintena de buques y la realización de cientos de salidas aéreas diarias.

Unified Protector, además de poner de manifiesto de nuevo las ventajas y limitaciones de las intervenciones aeronavales, reafirmó el papel insustitui-

ble de la OTAN como actor internacional con capacidad de ejecutar operaciones militares complejas en escenarios de crisis. En este sentido, la operación ha tenido muchas semejanzas con las operaciones aéreas de la OTAN en Bosnia y Herzegovina.

3. OTRAS ACTUACIONES EXTERIORES DE LA OTAN

A continuación trataremos de forma concisa otras actuaciones exteriores de la OTAN que, ya sea por su brevedad y sencillez, o por su peculiar naturaleza, no precisan de un estudio más profundo a los efectos de este artículo.

3.1. *Operación de ayuda humanitaria por el terremoto de Pakistán*

El 8 de octubre de 2005 se produjo un devastador terremoto en Cachemira que acabó con la vida de unas 80.000 personas y dejó a cuatro millones más sin comida ni vivienda. El 11 de octubre, en respuesta a la petición de la ONU, la OTAN lanzó una operación urgente de ayuda humanitaria, consistente en el transporte aéreo de suministros. Más adelante, a petición de las autoridades pakistaníes, la operación desplegó 1.200 militares entre unidades de ingenieros y de apoyo sanitario, helicópteros de transporte y otros equipos especializados en labores de socorro. El 1 de febrero de 2006 finalizó la misión.

Esta ha sido la operación de ayuda humanitaria más importante realizada por la OTAN, que con su fuerza de alta disponibilidad NRF, contribuyó a paliar el sufrimiento de la población. Sin embargo, y pese a que su intervención respondió a la urgente petición de la ONU y del gobierno pakistaní, se ha cuestionado la utilidad de emplear medios militares en misiones de ayuda ante desastres naturales. Algunos analistas manifiestan sus dudas sobre el valor añadido de la intervención de la OTAN y de la gestión militar en escenarios no bélicos, donde no existen partes enfrentadas, ni posibilidad de escalada de la violencia y el riesgo para la seguridad es limitado. Según esta corriente de opinión, muy extendida entre las organizaciones de la sociedad civil, la ayuda ante desastres naturales se canaliza mejor y de forma menos onerosa utilizando personal civil local, OIGs y ONGs.

Sin embargo, en Estados Unidos, Pakistán y Haití, la magnitud de los desastres naturales desbordó las posibilidades de respuesta de las autoridades

locales, protección civil y policía, obligando a recurrir a medios militares. En los casos en que urge la prestación de ayuda humanitaria desde el exterior, se necesitan determinadas capacidades operativas críticas solo disponibles en su conjunto en las fuerzas armadas. Nos referimos en particular al transporte estratégico, helicópteros, hospitales de campaña, apoyo sanitario, unidades de ingenieros, descontaminación y potabilización, equipos de búsqueda y rescate, etc. Por lo tanto, renunciar a estas capacidades en caso de manifiesta y urgente necesidad se entendería como una actitud irresponsable, mucho más si dicha decisión se sustentara en razonamientos de naturaleza ideológica.

3.2. *Operación Active Endeavour en el Mediterráneo*

La operación *Active Endeavour*, iniciada el 26 de octubre de 2001 y todavía operativa, es fruto de la invocación, por primera vez, del artículo 5 del Tratado de Washington, hecho que ocurrió el 12 de septiembre de 2001. La operación es una de las respuestas de la Alianza Atlántica a la amenaza terrorista; consiste básicamente en un intercambio de información y cooperación marítima para, mediante la conducción de operaciones de presencia naval, intentar disuadir, o en su caso, detectar, y desbaratar, la actividad terrorista en el Mediterráneo.

La OTAN pudo iniciar casi de inmediato las actividades de la operación gracias a la reasignación de cometidos a la STANAVFORMED (*Standing Naval Forces Mediterranean*), que junto con la STANAVFORLANT era entonces parte de sus Fuerzas de Reacción Inmediata (IRFs). *Active Endeavour* ha pasado de realizar actividades de vigilancia marítima a dedicarse principalmente a la obtención de información de inteligencia relacionada con el tráfico naval en el Mediterráneo. En la actualidad, ha cambiado la presencia naval permanente por una combinación de *operaciones quirúrgicas* y fuerzas de reserva.

Active Endeavour cuenta con la participación de más de 50 naciones en la red de intercambio de información Maritime Safety and Security Information System. La operación ha servido, por tanto, para involucrar en actividades de la OTAN a naciones que normalmente han sido poco tendentes a asociarse con la Alianza. Llama la atención la participación de buques de la Federación Rusa (2006 y 2007) y Ucrania (en cinco ocasiones desde 2007), el establecimiento de una Oficina de Enlace de la Armada de Israel en el Cuartel General de la

OTAN en Nápoles (2008) y otras modalidades de participación de Marruecos (2009) y Georgia (2010).

La operación concluirá cuando se considere que la amenaza terrorista en el Mediterráneo se ha reducido a un nivel controlable por las fuerzas navales nacionales mediante el ejercicio de sus actividades habituales. Esta situación final, que no debiera de ser difícil de alcanzar, no tiene fijada fecha, síntoma del gran interés –y escaso riesgo– que la operación tiene para la OTAN.

3.3. *Apoyo a la Unión Africana*

La OTAN apoya con capacidades operativas a la Unión Africana (UA) en el desarrollo de sus misiones, establecidas todas lejos de la región euro-atlántica. De junio de 2005 a diciembre de 2007 la Alianza realizó actividades de transporte aéreo, adiestramiento y asesoramiento en beneficio de la Misión de la UA en Sudán (AMIS) hasta que fue sustituida por la UNAMID (UN-AU Mission in Darfur). Desde junio de 2007 la OTAN apoya a la Misión de la UA en Somalia (AMISOM) mediante acciones de transporte aéreo y escolta marítima, además de proporcionar expertos en planeamiento y transporte estratégico.

3.4. *Lucha contra la piratería*

La OTAN ha realizado varias operaciones contra la piratería en la zona del Golfo de Adén y el Cuerno de África. En respuesta a una petición de las Naciones Unidas, entre octubre y diciembre de 2008 lanzó la operación *Allied Provider* para escoltar barcos del Programa Mundial de Alimentos en las aguas del Golfo de Adén, donde los piratas ponían en peligro las actividades de ayuda humanitaria de la comunidad internacional. De marzo a agosto de 2009 la OTAN lanzó *Allied Protector*, otra operación contra la piratería para asegurar las líneas marítimas y la navegación internacional en las aguas del Cuerno de África, desplegando una fuerza naval que condujo acciones de vigilancia y protección.

Basada en las dos operaciones navales anteriores, la Alianza Atlántica aprobó la operación *Ocean Shield*, en la misma zona y con los mismos cometidos, a los que se ha añadido la asistencia a los Estados de la región para desarrollar sus propias capacidades de lucha contra la piratería. Todas estas

actuaciones contra la piratería han contado con el respaldo del Consejo de Seguridad manifestado en numerosas resoluciones de 2008 (1814, 1816, 1838, 1846 y 1851).

3.5. Cuarteles generales de la OTAN en los Balcanes

Además de las operaciones militares en los Balcanes Occidentales, la OTAN ha ido creando una efectiva red de pequeños cuarteles generales con vocación de permanencia (NHQ). Estas misiones disponen de un reducido número de expertos en defensa que colabora con las autoridades locales en la reforma del sector de la seguridad (RSS) y, cuando se cierran las operaciones, mantiene su influencia y una presencia militar residual. Sus misiones son las siguientes:

- NATO HQ Skopje (NHQS). Fue el primer NHQ en activarse, en abril de 2002, como consecuencia de la reestructuración de la compleja, aunque poco numerosa, presencia aliada en Macedonia: cierre del cuartel general retrasado de la KFOR (KFOR Rear) y fusión con el de la operación *Amber Fox*, así como el relevo de la operación *Allied Harmony* de la OTAN por *Concordia* de la Unión Europea. El 1 de abril de 2012 el NHQS pasó a denominarse Oficina de Enlace de la OTAN en Skopje (NLO Skopje), nombre más adecuado a sus actuales funciones. Además de asesorar al gobierno de Macedonia en materia de RSS, lo hace también en cuanto se refiere al apoyo a las operaciones de la OTAN en el teatro de operaciones de los Balcanes.
- NATO HQ Tirana (NHQT). Se activó el 17 de junio de 2002 con la misión de asesorar a las autoridades locales en relación con la futura integración de Albania en la OTAN. Una vez producida esta el 1 de abril de 2009, el NHQT se dedicó temporalmente a facilitar la coordinación entre el gobierno albanés, organizaciones de la comunidad internacional y la OTAN, hasta que en junio de 2010 fue definitivamente desactivado.
- NATO HQ Sarajevo (NHQSa). Es, junto con la EUFOR, uno de los dos sucesores legales de la SFOR creados en diciembre de 2004 (RCSNU 1575). Proporciona asesoramiento a las autoridades de B-H en los aspectos militares de la RSS, muy particularmente en cuanto se refiere a la cooperación euro-atlántica.
- Oficina de Enlace Militar de la OTAN en Belgrado (NATO MLO Belgrade). Esta minúscula misión de ocho militares y tres civiles, estable-

cida en diciembre de 2006, tiene como cometido facilitar los contactos para la aplicación del Acuerdo de Tránsito, firmado el 18 de julio de 2005, por el que Serbia permite el paso de unidades de KFOR por su territorio. También facilita la participación serbia en actividades del Programa de la Asociación para la Paz (PfP) y colabora en los trabajos del Grupo para la Reforma de la Defensa Serbia/OTAN.

4. CONCLUSIONES SOBRE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE LA OTAN

Las actuaciones exteriores de la OTAN ponen de manifiesto siete características generales que destacan por su relevancia.

Primero, las operaciones se inician después de la Guerra Fría. La OTAN, que no lanzó ninguna operación militar durante la Guerra Fría, tardó menos de seis años en desarrollar un nuevo concepto estratégico (Roma 1991), poner en marcha las primeras operaciones aéreas de exclusión y combate (*Deny Flight* y *Deliberate Force*) y desplegar una misión de ocupación terrestre (IFOR).

Segundo, son operaciones militares numerosas, diversas y resolutivas. Desde sus operaciones en los Balcanes, la OTAN se ha involucrado en misiones cada vez más complejas. En la actualidad están en curso operaciones aliadas terrestres, navales y aéreas en teatros tan diferentes y distantes como Afganistán, Kosovo, Irak, el Mediterráneo, el Cuerno de África y Somalia. Partiendo de elevados niveles de exigencia operativa, la intensidad, tipología y ritmo de las intervenciones de la Alianza no ha dejado de crecer, cubriendo el amplio espectro de las misiones de gestión de crisis: combate, mantenimiento de la paz, adiestramiento, apoyo logístico, vigilancia y ayuda humanitaria.

Tercero, las actuaciones aplican un *enfoque integral*. Al contrario del estilo de actuación de la Unión Europea, la OTAN no simultanea misiones de distinta naturaleza en el mismo teatro de operaciones. Incluso en situaciones que requieren planteamientos sectoriales diferenciados, los integra en una misma misión con una única cadena de mando. El enfoque integral de la Alianza Atlántica facilita la dirección de las operaciones y la coordinación de sus actividades con el resto de agentes implicados en la resolución de la crisis.

Cuarto, hasta el momento solo se han implementado *estrategias de permanencia*. La eficacia de las estrategias de salida en las operaciones de la OTAN se deberá demostrar en Afganistán. Mientras tanto, los hechos corroboran que, con la lógica excepción de la ayuda a Pakistán, no existe ni un solo escenario

donde la OTAN se haya retirado después de haber intervenido. La estrategia de permanencia de la Alianza ha seguido una de estas cuatro fórmulas: relevarse a sí misma mediante una larga sucesión de operaciones (Kosovo); transferir la responsabilidad de la operación a la Unión Europea para que esta la finalice, pero manteniendo una presencia permanente al margen de la misión original (B-H); perpetuar la operación aunque se hayan alcanzado los objetivos estratégicos que la provocaron (Mediterráneo); o integrar como miembro de la Alianza al país en cuyo territorio se había implantado la misión (Albania).

Quinto, la *flexibilidad* es uno de los principales activos de las operaciones de la OTAN. En poco tiempo han cubierto la práctica totalidad del amplio espectro de las operaciones militares, asumiendo riesgos y aceptando mandatos complejos. Además, han adaptado estrategias, cometidos, medios y posturas operacionales a las cambiantes circunstancias de la situación.

Sexto, las actuaciones de la OTAN disfrutan de gran *repercusión mediática*. Como norma, los medios de comunicación social muestran gran interés por las intervenciones exteriores de la OTAN, tanto más cuanto más conflictivo sea el escenario y más operativas, resolutivas y coercitivas sean las operaciones. De hecho, las misiones menos mediáticas han sido las dedicadas a la reforma del sector de la seguridad, a mantener la presencia de la Alianza, y las que han entrado en «competencia» con operaciones similares de mayor calado. Ejemplos de poca atención en los medios son los NHQ en los Balcanes, las operaciones contra la piratería, eclipsadas por las de la Unión Europea y la misión de adiestramiento en Irak, irrelevante mediáticamente frente a las operaciones *Iraqi Freedom* y *New Dawn*.

Séptimo, las *misiones civiles son casi inexistentes*. Las únicas misiones de la OTAN con cierto carácter civil han sido las de sus Cuarteles Generales en los Balcanes, dedicados fundamentalmente a la reforma del sector de la seguridad. En comparación con la diligencia demostrada en las operaciones militares, la Alianza ha tardado mucho en poner en marcha esta área de actividad, pues hasta 2002 no se establecieron los dos primeros NHQ en Skopie y Tirana.

Esta última característica se verá en parte afectada por los cambios que la OTAN está imponiendo al desarrollo y adquisición de sus capacidades operativas. Los teatros de los Balcanes Occidentales y Afganistán han evidenciado la necesidad de hacer un uso integrado de medios políticos, diplomáticos, militares y civiles. Por esta razón, la alianza Atlántica está creando una capacidad civil de gestión de crisis, modesta pero apropiada, que le permitirá relacionarse de forma efectiva con sus socios civiles y, mucho más importante, planear,

ejecutar y coordinar actividades civiles hasta que las condiciones permitan su transferencia a otros actores más especializados. La línea de acción de la OTAN para desarrollar este enfoque integral ha sido, por lo tanto, el desarrollo de activos propios, en vez de apoyarse, por ejemplo, en las capacidades de la Unión Europea. Esta opción plantea una potencial competencia con el modelo de intervención de la Unión, organización que ocupa un puesto preeminente como actor internacional en la gestión civil de crisis. En definitiva, parece que la pretendida complementariedad entre las dos organizaciones podría haber perdido una excelente oportunidad para ir tomando forma.

5. CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN 2010

En la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (2009) la OTAN aprobó la *Declaración sobre Seguridad Aliada*, en la que se basa la revisión del Concepto Estratégico de 1999 (NSC99). El Concepto Estratégico de la OTAN 2010 (NSC 2010), aprobado en la Cumbre de Lisboa, tiene por finalidad guiar el proceso de evolución de la Alianza Atlántica, de manera que mantenga un alto grado de efectividad, eficiencia y flexibilidad en el actual escenario geopolítico, caracterizado por la cambiante situación de los factores que afectan a la paz y la seguridad internacionales.

5.1. *Tareas fundamentales*

Los aspectos más relevantes que configuran la nueva situación estratégica de la Alianza Atlántica son la incorporación de nuevos aliados y socios, las amenazas presentes y riesgos futuros de naturaleza global, y la expansión de su área de interés principal, que ha dejado de limitarse a la periferia de Europa. En el NSC 2010 (párrafos 1 y 3), la OTAN, además de reafirmarse en sus principios y valores –libertad individual, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho– y de mantener su compromiso con los postulados de la carta de las Naciones Unidas, manifiesta su propósito de seguir velando por la libertad y la seguridad de sus miembros. Para ello se propone llevar a cabo, desde un enfoque integral, las tres tareas fundamentales siguientes (NSC 2010, párrafo 4):

- Defensa colectiva. Es el compromiso central de los aliados, manifestado en el preámbulo y desarrollado en el artículo 5 del Tratado de Washington: Tratado de Washington, art. 5: «*Las Partes acuerdan que*

un ataque armado contra una o más de ellas... sea considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan... en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudar a la Parte o Partes atacadas, adoptando... las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada...». La OTAN aplicará la defensa colectiva disuadiendo y defendiéndose contra cualquier amenaza de agresión o con ocasión de problemas relacionados con su seguridad.

- Gestión de crisis. En situaciones con efecto potencial contra su seguridad, la Alianza Atlántica empleará sus capacidades políticas y militares en la prevención de crisis, en la gestión de conflictos y en la estabilización de escenarios post-conflicto. En otras palabras, hará un uso combinado de sus capacidades a lo largo del espectro evolutivo del conflicto, orientándose según los casos, a evitar la escalada de la crisis, detener el conflicto, o consolidar la estabilidad.
- Seguridad cooperativa. La Alianza participará activamente en la mejora de la seguridad internacional mediante la cooperación con países y asociaciones relevantes, contribuyendo al control de armamento, a la no proliferación y al desarme, y abriendo el acceso a la membresía a todas las democracias europeas que alcancen los estándares de la OTAN.

5.2. *El contexto de seguridad: riesgos y amenazas*

La Alianza Atlántica sigue considerando poco probable un *ataque convencional* a su territorio, aunque existen dos razones para no descartarlo. Primera, la OTAN valora que la actual situación es un logro de su resolutive política de defensa. Segunda, muchos países están accediendo a modernas capacidades militares, como son los misiles balísticos, capaces de actuar en el territorio euro-atlántico y cuyo empleo es difícil de prever (NSC 2010, párrafos 7 y 8).

La proliferación de *armas de destrucción masiva*, especialmente las nucleares, es una amenaza de incalculables consecuencias para la estabilidad y prosperidad globales. La valoración del riesgo aumenta al comprobar que el nivel potencial de proliferación aumenta en algunas de las regiones más inestables del mundo (NSC 2010, párrafo 9).

El *terrorismo* es una amenaza directa contra los ciudadanos de los países aliados y contra la estabilidad y prosperidad internacionales. La gravedad de esta amenaza se incrementa por la expansión de grupos extremistas en zonas

de importancia estratégica para la OTAN, y por el impacto potencial que tiene la creciente accesibilidad de tecnología moderna, que permitiría a los grupos terroristas adquirir medios y agentes nucleares, químicos, biológicos y radio-lógicos (NSC 2010, párrafo 10).

La inestabilidad y los *conflictos externos* pueden amenazar la seguridad de la Alianza, fomentando el extremismo, el terrorismo y las actividades ilegales como el tráfico de armas, de drogas y de personas (NSC 2010, párrafo 11).

Los *ciberataques*, cada vez más frecuentes, mejor organizados y de efectos más costosos, pueden convertirse en una amenaza para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de los países aliados. Como arma ofensiva puede ser utilizada por servicios militares y de inteligencia, organizaciones criminales, terroristas y otros grupos extremistas (NSC 2010, párrafo 12).

Además de las amenazas directas para la OTAN, el NSC 2010 identifica otros elementos que constituyen, en las actuales circunstancias, una manifiesta debilidad ante potenciales ataques. Entre ellos destacan la seguridad de las vías de comunicación para el suministro de recursos energéticos, el desarrollo de nuevas tecnologías, el cambio climático y la escasez de recursos (NSC 2010, párrafos 13, 14 y 15).

6. EL PODER INTELIGENTE EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el ámbito de la política internacional el poder es la capacidad de influencia que, dentro de las relaciones internacionales, ejerce uno de los actores, de manera que condiciona el comportamiento de otros actores en beneficio de sus intereses. El politólogo Joseph S. Nye contempla tres fuentes básicas de poder: la acción coercitiva (obligar), los estímulos materiales (inducir) y la sugestión de los activos intangibles (atraer). A partir de esta premisa, Nye identifica el *poder blando* con la atracción, y el *poder duro* con la coacción y con los estímulos materiales. Estos términos representan los elementos integrantes de una realidad compleja y multifacética, lo que da sentido a la falta de solape entre poder duro y blando. De hecho, el marco conceptual se complementa con el concepto de *poder inteligente*, que consiste en una juiciosa combinación de los poderes duro y blando.

El poder duro recurre a la acción militar y a la presión económica como elementos de coacción y recompensa. Por lo tanto, sus principales recursos son las fuerzas armadas por un lado, y las donaciones, préstamos, inversiones

y sanciones económicas, por otro. Sin embargo, existen circunstancias en las que se puede ejercer el poder sin recurrir ni a la fuerza, ni a la amenaza, ni a la recompensa. Así, un Estado puede conseguir los resultados buscados en política exterior por el hecho de que otros países admiren sus valores, emulen su ejemplo o aspiren a alcanzar su nivel de prosperidad. Este poder blando no coacciona, sino que capta adhesiones, coopta, pues se fundamenta en la atracción cultural, la identidad de valores y la legitimidad de la acción exterior.

Dicho de otro modo, el ejercicio del poder blando consiste en adaptar las preferencias de los otros, haciendo coincidir sus voluntades con las propias para disminuir el uso de la fuerza, la amenaza y la recompensa. De hecho, la habilidad para establecer preferencias o marcar la agenda de los asuntos importantes, tiende a asociarse con instrumentos intangibles como la personalidad atractiva, la cultura, los valores, las instituciones y las políticas que son percibidas como legítimas o cargadas de autoridad moral.

El *poder inteligente*, por su parte, es la capacidad de combinar acciones coercitivas, de recompensa y de atracción en función del contexto y del resultado pretendido. Para delimitar conceptualmente el término conviene partir, lógicamente, de quien lo acuñó. Así, para Nye «el poder inteligente es la capacidad de combinar el poder duro de la coerción o el pago con el poder blando de la atracción hacia una estrategia exitosa»³. Otros autores como Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela R. Aall, aportan una visión más elaborada: «smart power involves the strategic use of diplomacy, persuasion, capacity building, and the projection of power and influence in ways that are cost-effective and have political and social legitimacy»⁴. Estas definiciones nos llevan a realizar las siguientes consideraciones:

- El ejercicio del poder inteligente debe encuadrarse en el nivel estratégico. Las capacidades del Estado enumeradas por Crocker, Osler y Aall delimitan aún más este nivel enmarcándolo en el político-estratégico.
- El poder inteligente debe ser capaz de poner en práctica todas las capacidades nacionales susceptibles de proyectar poder en función de una determinada estrategia política.

³ NYE, J.S., «Cómo recuperar el poder inteligente de los Estados Unidos». Project Syndicate. 11 diciembre de 2007, consultado el 11 de julio de 2013, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/nye52/Spanish>>.

⁴ CROCKER, C.A.; HAMPSON, F.O.; AALL, P.R., «*Leasing the dogs of war: conflict management in a divided world*». US Institute of Peace Press. 2007.

- El poder inteligente supera la disyuntiva entre los poderes duro y blando, se ejerce como alternativa a ambos y toma lo necesario de cada uno.

A pesar de las innegables ventajas de la atracción y la cooptación, el poder blando no evita la necesidad de ejercer el poder duro en determinadas circunstancias. Las sociedades occidentales, tan predispuestas a eliminar de su política exterior todo tipo de acciones coercitivas, aunque no tanto las de recompensa, no han sido capaces de encontrar una fórmula que salvaguarde sus intereses exclusivamente mediante el diálogo constructivo y la cooperación. El ejercicio de una política exterior basada solo en el poder blando resultaría muy complicado y se encontraría con la dificultad de asumir la incertidumbre de unos resultados que casi siempre se producen de forma difusa y dilatada en el tiempo. Se hace por tanto necesario complementar estas acciones con otras propias del poder duro como las de recompensa y las coercitivas.

La coacción es una forma de poder poco adecuada a medio y largo plazo debido a que suele generar oposición y resentimiento en quien la sufre. Sin embargo, a corto plazo y en situaciones críticas puede convertirse en una forma de acción de alta efectividad. Para ello es indispensable disponer de activos capaces de intimidar mediante una amenaza creíble y, llegado el momento, hacerla cumplir imponiendo castigos o eliminando recompensas. Dichos activos incluyen, además de recursos de todo tipo, la percepción de una contrastada voluntad de emplearlos.

En definitiva, en el marco de las relaciones internacionales no es viable la aplicación como norma de una política basada únicamente en la utilización de uno de los dos tipos básicos de poder. En contraposición, la estrategia del poder inteligente integra todas las capacidades coercitivas, inductivas y de atracción del Estado para aplicarlas de forma sinérgica de acuerdo con los principios y valores nacionales. Su diseño es función del contexto internacional, la actitud y circunstancias del sujeto objetivo, el tipo de resultados pretendido y la urgencia en obtenerlos.

7. ATRACCIÓN, INDUCCIÓN Y COACCIÓN EN LAS OPERACIONES DE LA OTAN

Una vez acotados los elementos que determinan las formas de ejercicio del poder en el ámbito de las relaciones internacionales, veamos de qué manera los ha aplicado la OTAN en sus intervenciones exteriores de seguridad.

7.1. *Poder blando o de atracción*

Ninguna operación de la OTAN puede considerarse incluida entre las formas de ejercicio del poder blando. El poder blando opera en el plano de la atracción, absolutamente ajeno a cualquier intervención de naturaleza ejecutiva, como lo son la práctica totalidad de las operaciones militares de la OTAN. En cuanto a las misiones de ayuda humanitaria como las desarrolladas tras el terremoto de Pakistán o en favor de los refugiados kosovares en Albania, ha de admitirse que tienen una importante carga inductiva ligada a la obtención de recompensas. Por otro lado, parece cuestionable que la influencia de los NHQ establecidos en los Balcanes se base en el poder de atracción. Es posible que en cierta medida su actividad se beneficie de la buena consideración que la Alianza Atlántica pueda tener entre las autoridades de Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Albania. Sin embargo, en las actuales circunstancias parecen mucho más determinantes los ventajosos programas de asociación y membresía que ofrece la OTAN.

Por lo tanto, no podemos descartar totalmente que la OTAN ejerza cierto poder de atracción en las sociedades de los territorios donde interviene. Sin embargo, el poder blando ejercido por la Alianza Atlántica, de existir, debe entenderse como casi residual y muy poco operativo, ya que hasta el momento esta organización ha actuado en situaciones que requieren el empleo resolutivo de una fuerza militar o la disposición urgente de ayuda humanitaria. Incluso las acciones preventivas que plantea el actual concepto estratégico de la OTAN para evitar el estallido de una crisis, son de naturaleza activa y es de suponer que urgente, por lo que difícilmente tendrán características de poder blando (NSC 2010 párrafo 22).

7.2. *Poder duro: inducción*

La OTAN hace un amplio uso de la inducción aprovechando su posición de dominio económico y gestionando recursos típicos de las acciones de recompensa. Sin embargo, mientras otras organizaciones como la Unión Europea hacen un uso exhaustivo de donaciones, préstamos, inversiones, compensaciones y sanciones económicas, la Alianza Atlántica es más proclive a crear asociaciones que fortalezcan vínculos y canalicen de forma estructurada beneficios y ventajas para sus socios. Así, la OTAN ha ido tejiendo una red de relaciones en las que casi invariablemente juega un papel de liderazgo: la Asociación para la Paz, el Consejo de Asociación Euro-atlántico, el Diálogo del

Mediterráneo, la Iniciativa de Cooperación de Estambul, el Consejo OTAN-Rusia y las Comisiones OTAN-Ucrania y OTAN-Georgia. A estas asociaciones se añaden otras actuaciones como el despliegue de los cuarteles generales en los Balcanes Occidentales, la Declaración Naciones Unidas-OTAN, la Declaración Unión Europea-OTAN sobre la PESD y los Acuerdos Berlín Plus.

Otras formas adoptadas por el ejercicio del poder de recompensa de la OTAN son sus misiones de ayuda humanitaria y de reforma de los sectores de defensa y de la seguridad, así como sus fuertes inversiones para el despliegue y sostenimiento de cualquier forma de presencia internacional. Todo ello requiere un importante esfuerzo económico que se traduce en acciones de planificación, construcción de infraestructuras, desarrollo normativo, formación y contratación, del que se beneficia la población local.

En definitiva, la OTAN ejerce el poder de inducción mediante el fortalecimiento de sus vínculos con actores internacionales, enfocando su actividad a la creación de asociaciones y otras formas de relación normalizada. Esta política se ha visto fortalecida por la aprobación del actual concepto estratégico. En cuanto a sus intervenciones exteriores, aun participando en el esfuerzo inductivo de la Alianza, no se han caracterizado por haber hecho un uso continuado de acciones de recompensa y estímulo.

7.3. *Poder duro: coacción*

La acción militar armada es probablemente el elemento de coacción más resolutivo en las relaciones internacionales. Por lo que respecta a la OTAN, sus operaciones han cumplido mandatos ejecutivos, empleando con profusión una amplia gama de acciones de coacción. Durante su primera década de actividad, las intervenciones exteriores de la Alianza fueron de naturaleza exclusivamente militar y coactiva, llevando a cabo acciones de embargo, restricción del espacio aéreo, control marítimo y terrestre, ocupación del terreno, separación de fuerzas, patrullas, combate, etc. Más recientemente se han introducido misiones no coercitivas orientadas al adiestramiento, la formación, el asesoramiento y la asistencia.

La importante carga impositiva de las intervenciones exteriores aliadas no es la única característica diferenciadora de su ejercicio del poder duro. La OTAN es la organización a la que invariablemente ha recurrido la comunidad internacional en situaciones críticas a las que el resto de organizaciones no han sido capaces de enfrentarse con éxito, ya sea por falta de voluntad política

o de capacidades operativas. En este sentido, son de destacar las operaciones aéreas y terrestres en Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Serbia, la asistencia a las operaciones de la UA en Sudán y Somalia, la ayuda humanitaria en Albania y Pakistán, el liderazgo de las operaciones en Afganistán y la campaña de exclusión aérea y protección de la población en Libia. En todos estos escenarios la OTAN ha participado o tomado el mando de las operaciones ante la inoperancia o las carencias de organizaciones como la ONU, la Unión Europea, la OSCE y la Unión Africana.

Es probable que el mantenimiento de las operaciones navales de la OTAN en el Mediterráneo y en el Cuerno de África responda a un juego de intereses de EEUU, la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Como se ha demostrado en la operación *Atalanta*, la Unión Europea dispone de capacidades operativas suficientes para sostener operaciones navales de media-baja intensidad en escenarios estratégicos alejados de Europa. El hecho de que a pesar de ello la OTAN mantenga la operación *Ocean Shield* en la misma zona y que además no plantee una estrategia de salida a la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, podría deberse al interés estadounidense en disponer en los dos mares de una presencia naval estable y activa.

La presencia prácticamente testimonial de la OTAN en Irak es signo evidente de las diferencias internas para determinar una política común de intervención en este escenario. El hecho de que en la Cumbre de Estambul de 2004 se alcanzara un acuerdo de mínimos para el despliegue de la NTM-I, debe entenderse como la superación de estas diferencias, más producto de la buena voluntad que del acercamiento de posturas. La escasa relevancia operativa – que no política – de la misión está determinada por la naturaleza del mandato y por su reducida entidad, sobre todo si se compara con otras intervenciones de la OTAN y con el importante esfuerzo de la coalición internacional en las operaciones *Iraqi Freedom* y *New Dawn*, lideradas por EEUU y participadas numerosos aliados.

Por lo tanto, Irak ha significado una fractura en la cohesión de la OTAN y predice situaciones en las que ni siquiera el liderazgo de EEUU lograría aunar voluntades en la organización. El modo de proceder en estos casos, ante situaciones complejas que requieran un despliegue rápido y sostenible de capacidades críticas, dependerá de la voluntad y capacidad de una nación para formar y liderar una coalición *ad-hoc*. De lo contrario, y mientras el resto de las organizaciones internacionales no tengan capacidad para actuar en tales circunstancias, se seguirán produciendo situaciones de inacción política.

7.4. *Poder inteligente*

La aplicación de políticas internacionales de poder inteligente requiere el empleo de activos de distinta naturaleza en función de las características de la situación, de la proporción en la que se integren los diferentes tipos de poder y de los resultados pretendidos. Cuanto más amplia sea la gama de capacidades en una organización, más posibilidades tendrá de ejercer el poder integrado de la forma más adecuada a sus intereses. Por lo tanto, las opciones de influir de manera inteligente es función de la disponibilidad de medios políticos, diplomáticos, económicos, militares, legales y culturales.

El concepto estratégico de la OTAN manifiesta la voluntad de la Alianza Atlántica para actuar a lo largo de todo el proceso de gestión de crisis mediante acciones de prevención, gestión, estabilización y reconstrucción. El desarrollo en su conjunto de esta estrategia requiere estar en condiciones de aplicar medidas inductivas y, llegado el caso, recurrir a la fuerza, pero también disponer de una poderosa estructura diplomática, procedimientos y medios de apoyo al desarrollo, y unas capacidades civiles mínimas que permitan el enfoque integral en sus intervenciones.

La OTAN dispone de unas capacidades operativas que, con todas sus deficiencias y limitaciones, están muy por encima de las de cualquier otra organización internacional. Por otra parte, carece de la fortaleza de la ONU, la OSCE y la Unión Europea en activos relacionados con áreas de desarrollo social y realiza muy pocas actuaciones no intervencionistas. Todo esto hace de la OTAN una organización con limitado potencial para la aplicación de estrategias de poder integrado o inteligente.

Sin embargo, está en condiciones de equilibrar, siquiera parcialmente, esta circunstancia a través de la explotación de sus valores y la promoción de actividades de recompensa. La Alianza participa de la cultura, principios y valores de la sociedad occidental, por lo que no existe ningún obstáculo insalvable que le impida explotar su potencial de atracción, tal y como lo hacen otras organizaciones regionales, muy especialmente la Unión Europea. Además, la OTAN dispone de una red de asociaciones y otras formas de relación normalizada que deberían servir de base al desarrollo de actividades de recompensa.

Hasta el momento las intervenciones de la OTAN se han dedicado principalmente a la ejecución de acciones resolutivas de coacción en escenarios en los que la aplicación inteligente del poder requería, además, actividades inductivas que han delegado, por decisión política o por falta de capacidades, a otras

organizaciones supranacionales y de la sociedad civil. Esta circunstancia, unida a la prevención que muestra la Unión Europea para la realización de acciones coactivas contundentes, podría dar a entender que se está conformando una situación de complementariedad y compatibilidad de actuaciones entre las dos organizaciones. Sin embargo, los procesos evolutivos de sus respectivas misiones tienden a converger, de manera que la Unión Europea está potenciando sus capacidades militares y la OTAN está haciendo lo propio con sus todavía incipientes capacidades civiles.

En resumen, la OTAN tiene limitado su papel de actor global de seguridad debido a su incapacidad para realizar de forma autónoma intervenciones de naturaleza integral en todo tipo de crisis, para lo que debe contar con el apoyo de la ONU, la Unión Europea u otras organizaciones. Con la finalidad de aumentar su autonomía operativa, la Alianza Atlántica ha decidido completar su capacidad de actuación integral al menos durante las primeras fases de las operaciones, es decir, hasta que otras organizaciones menos experimentadas o determinadas a actuar en situaciones de alto riesgo estén en condiciones de asumir las responsabilidades de la parte civil de la misión. El desarrollo de las capacidades civiles de la OTAN, junto con el fortalecimiento de sus relaciones y la promoción de sus valores y cultura, podrán hacer de esta organización un actor internacional con mayor capacidad de aplicar el poder inteligente.